

L'ACCEPTATION SOCIALE

DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES ROUTIERES

G. VUILLEMIN

Service d'Etudes Technique des Routes et Autoroutes, Bagneux, France

gerard.vuillemin@equipement.gouv.fr

RÉSUMÉ

Cette communication résulte des réflexions conduites dans le cadre du comité technique AIPCR des routes interurbaines et du transport interurbain.

Les principaux résultats sont fondés sur l'expérience française et sur une enquête internationale à laquelle ont répondu les pays suivants: Afrique du sud, Algérie, Angleterre, Belgique, Cuba, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, Inde, Japon, Norvège, Pays Bas, Pays de Galle, Slovénie, Suisse, Zimbabwe.

Le constat initial est que face au besoin de nouvelles infrastructures, les décideurs politiques et les administrations routières sont de plus en plus confrontés à des conflits d'intérêts, voire des oppositions de principe, qui les amènent à se poser la question de l'acceptation sociale de leurs projets et à associer, tout au long du processus décisionnel, un public représentatif des parties prenantes et des bénéficiaires concernés.

Mais, la transparence, la cohérence, la continuité, la flexibilité du processus décisionnel, voire son adaptation à différentes tailles de projets, ne sont pas toujours suffisants pour garantir l'acceptation sociale.

Les difficultés sont le plus souvent liées aux procédures ou d'ordre culturel.

Eu égard à la durée particulièrement longue des processus d'étude, les administrations routières doivent faire face à ces difficultés en associant le public le plus tôt possible, en se donnant le temps et les moyens de l'écoute, de l'explication claire et du vrai dialogue, en se posant les bonnes questions au bon moment, sans pour autant aboutir à un surenchérissement rédhibitoire ou au pourrissement du projet.

Pour cela, il est important que les citoyens soient capables de localiser les lieux de décision et d'identifier les décideurs, qu'ils connaissent les moments clefs du processus d'élaboration du projet où les décisions importantes vont être prises et à quel niveau et dans quelles limites leur intervention est possible.

De leur côté, les élus et les maîtres d'ouvrage doivent jouer pleinement leur rôle au niveau national et local et veiller tout particulièrement à la mise en œuvre de la qualité, non seulement du point de vue du processus, mais bien évidemment de celui des résultats à atteindre. Car il s'agit bien aussi pour eux de pouvoir *in fine* formuler une commande claire aux maîtres d'œuvre et aux entreprises dans un cadre technique et juridique parfaitement maîtrisé.

MOTS CLEFS

ACCEPTATION/PUBLIC/PROCEDURE/PROCESSUS /DEBAT/CONCERTATION/

PREAMBULE

Sans doute n'est-il pas inutile de préciser que la thématique générale de l'acceptabilité des projets routiers ne concerne pas *a priori* uniquement les pays développés dont les infrastructures sont déjà suffisamment performantes pour justifier qu'ils puissent s'interroger sur le sujet.

En réalité l'interrogation recouvre plusieurs questions liées qui concernent tous les pays.

Viennent immédiatement à l'esprit les questions de l'acceptabilité financière et de l'acceptabilité technique. "Technique" est pris ici au sens large englobant tous les paramètres justifiant la qualité du projet, depuis les études d'opportunité jusqu'à l'infrastructure en service. Parmi les critères d'acceptabilité technique propres à l'objet routier et à son usage, il y a, pour schématiser, les critères relatifs à ses caractéristiques intrinsèques et à ses performances propres par rapport aux besoins. Il y a aussi son intégration dans l'environnement naturel et humain répondant à la question de l'acceptabilité environnementale.

Les trois approches: acceptabilité financière, acceptabilité technique, acceptabilité environnementale ont en commun d'être fondées sur des critères dont la plupart sont objectifs. Ce qui signifie qu'une équipe pluridisciplinaire d'ingénieurs, avec de bons outils, est capable de les identifier, de les mesurer, de les hiérarchiser. Ce n'est pas forcément chose facile mais c'est bien là le terrain familier de l'ingénieur.

Une autre vision de l'acceptabilité des projets routiers est celle de l'acceptabilité sociale. On est là sur un terrain beaucoup moins stable et balisé, dans une autre culture: celle de la remise en cause des valeurs purement techniques, de leur confrontation à l'appréciation, la contradiction, voire la contestation du public. C'est une culture où le sens de l'écoute et la force de conviction priment souvent sur la démonstration et où la communication doit parfois s'accommoder de l'irrationnel. Et cette culture là n'est *a priori* pas celle de l'ingénieur.

Mais c'est aussi ce qui fait la complexité et d'une certaine façon l'intérêt de son métier de concepteur routier, qu'il opère dans des fonctions de maîtrise d'ouvrage, les plus concernées par le débat public, ou dans des fonctions de maîtrise d'œuvre.

1. INTRODUCTION

1.1. Conflits d'intérêt¹

La problématique de l'acceptation sociale des projets routiers revêt dans les pays développés une certaine connotation d'égoïsme : des acteurs s'opposeraient à un projet en raison des nuisances qu'il est susceptible de leur apporter mais ils n'en contesteraient pas pour autant l'utilité publique ou économique générale et, le cas échéant, ne verraient pas d'inconvénient à ce qu'un tel projet soit développé ailleurs.

Le phénomène « NIMBY » en est la meilleure illustration. Au-delà de la contradiction qu'il reflète, ce phénomène est certainement le signe d'une profonde insatisfaction des citoyens face à un système de prise de décision inadapté à une population de plus en plus désireuse de participer à la gestion de son cadre de vie.

D'ailleurs, aujourd'hui, les avantages du projet et ses inconvénients ne touchent plus les mêmes groupes sociaux. Les risques sont difficilement évaluables ainsi que les limites spatio-temporelles de leurs impacts. Les populations sont par conséquent très méfiantes. Les débats d'experts, souvent contradictoires, n'améliorent, bien entendu, pas ce phénomène. Les gens ont de plus en plus l'impression qu'on leur raconte n'importe quoi, ils en arrivent dès lors à douter de tout.

1.2. Différents niveaux de reconnaissance ou d'acceptation d'un projet

La question de l'acceptation sociale d'un projet d'infrastructure routière se pose depuis l'idée initiale et les étapes le plus à l'amont du processus de définition et de conception du projet, jusque dans les phases ultimes de mise en service, d'exploitation et d'entretien.

Il est de la responsabilité et de l'intérêt des maîtres d'ouvrage de mener à terme le processus décisionnel dans les meilleures conditions de transparence et de participation du public. Ils doivent se donner le temps et les moyens de rechercher, et si possible d'obtenir, cette acceptation. Mais ceci sans perdre de vue les objectifs de qualité du projet, de maîtrise des coûts et de respect des délais.

Or, les difficultés sont nombreuses. Citons, pour l'entrée en matière:

- *le langage employé*: il est déjà en soi une difficulté. En effet, la démonstration, arme favorite des ingénieurs, marque souvent ses limites quand le langage qu'ils utilisent, souvent trop technique ou ésotérique, n'est pas celui du public auquel ils s'adressent. Et aussi quand, par-dessus le marché, s'opposent à leurs certitudes des réactions politiques, idéologiques, psychologiques, voire une certaine forme de mauvaise foi ;

- *la confusion entre intérêt général et intérêts particuliers*: elle n'est pas la moindre des difficultés à l'origine des conflits d'opposition à un projet d'infrastructure. De bonne ou de mauvaise foi, la population perçoit difficilement ce qui ressort de l'une ou l'autre catégorie.

¹ D'après Claude MONETTE (voir références).

Tout déficit de communication peut alors se payer très cher, ne serait-ce que d'un point de vue juridique quand dans certains pays la procédure légale d'association du public au projet n'a pas été respectée.

A contrario, trop de débat, non constructif, peut aussi conduire au pourrissement du projet et au risque de blocage.

Quoi qu'il en soit, l'acceptation sociale d'un projet d'infrastructure repose forcément *in fine* sur la reconnaissance de ce que ses avantages, y compris les mesures de protection de l'environnement associées, priment sur ses inconvénients.

Partant de là, trois niveaux de reconnaissance ont été identifiés par le comité AIPCR et considérés comme communs à la plupart des pays, avec évidemment plus ou moins d'importance en fonction des contextes politique et socio-économique:

- la reconnaissance politique du projet qui concerne au premier chef les élus,
- la reconnaissance de l'intérêt général du projet, qui concerne les bénéficiaires au sens large,
- la reconnaissance de la qualité du projet, laquelle interpelle plus directement les administrations routières.

1.3. Nécessité d'identifier les parties prenantes et les bénéficiaires du projet

Viser la reconnaissance du projet, c'est dans un premier temps faire l'effort d'identifier et de connaître les parties prenantes et les bénéficiaires concernés. Parmi les bénéficiaires, il y a évidemment les usagers dont tous ne sont pas forcément motorisés, ce qui est vrai dans n'importe quel pays, même si ça l'est davantage dans les pays en voie de développement.

Dans les pays développés où les oppositions aux projets sont souvent les plus fortes, les maîtres d'ouvrage disent être confrontés à des interlocuteurs qui ne sont pas toujours directement concernés par le projet.

Il est donc important d'identifier le "vrai public" dont il n'est sans doute pas exagéré de dire qu'il est le plus souvent fortement représenté par la majorité silencieuse.

Dès lors, comment écouter cette majorité silencieuse ?

D'abord en l'invitant et en l'incitant à s'exprimer. Paradoxalement cette recommandation a aussi toute sa valeur dans les pays développés où la population, bien qu'habituee à s'exprimer, finit par éprouver une sorte de lassitude à toute forme de concertation. Cette attitude du public est souvent motivée par le sentiment assez largement partagé que tout est décidé à l'avance et que la concertation a lieu trop tard. Il apparaît toutefois dans certains pays que même si le public est consulté suffisamment tôt, il est parfois difficile de maintenir son intérêt tout au long du processus.

Par ailleurs, il est aussi utile d'y voir clair dans les différents réseaux de pouvoir, de repérer les leaders d'opinion, de connaître les empreintes culturelles, les lignes d'influence susceptibles de faire réagir les opinions publiques.

A ce titre, les sujets ou bénéficiaires dont il convient de vérifier en priorité le degré d'acceptation ou de refus du projet sont au premier chef les élus, porteurs le plus légitime de l'expression démocratique.

Les autres parties prenantes ou bénéficiaires à consulter sont à des degrés variables d'influence: les décideurs des institutions politiques et administratives, les représentants du monde économique...

Le public, au sens large, peut avoir différentes formes de représentation: comités, associations, syndicats, groupes divers d'influence... dont les intérêts ne sont pas toujours concordants avec l'intérêt général. Notons également que l'expression du public peut être amplifiée par les canaux médiatiques. Ces canaux sont aussi une voie d'information et d'explication qu'il importe aux maîtres d'ouvrage de ne pas négliger.

Enfin n'oublions pas d'écouter ceux qui auront en charge l'entretien et l'exploitation de la route. Ils ont des exigences légitimes concernant leur propre sécurité ou certaines facilités d'accès aux équipements et aux zones à entretenir.

2. PROCESSUS DECISIONNEL ET RECHERCHE DE L'ACCEPTATION SOCIALE

2.1. Qualité du processus décisionnel

L'acceptation sociale d'un projet routier requiert la transparence et la confiance dans le processus de développement du projet. En général le processus décisionnel doit :

- mettre en avant le plus tôt possible les problèmes et les difficultés,
- prendre en compte l'ensemble des projets d'aménagement, plans et programmes dans le cadre d'une vision territoriale cohérente aux plans local, régional et national,
- prendre en compte les logiques d'actions locales en termes d'économie, de sécurité, de santé et d'éducation, celles notamment de nature à justifier les besoins de mobilité,
- prendre en compte les idées sérieuses du public.

Le processus décisionnel doit également posséder certaines qualités intrinsèques: être clairement défini et institutionnalisé, être transparent et démocratique, avoir une cohérence et une continuité, être flexible, c'est à dire adaptable aux différentes tailles de projet.

2.2. Les étapes clefs de la concertation

Certains pays ont délibérément affirmé le principe de concertation tout au long de la vie d'un projet y compris pendant la période d'exploitation de l'ouvrage et tendent à développer le débat public en amont. C'est notamment le cas de la France qui a signé le 25 juin 1998 la convention d'Aarhus, convention européenne sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel, et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cette convention exprime en particulier une exigence relative à la participation du public en amont des processus de décision, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles, et prévoit la motivation des décisions publiques.

Cela dit, 4 grandes phases de maturation et de conception des projets d'infrastructures routières sont ressortis des travaux de l'AIPCR comme des étapes clefs de la concertation.

Etape 1: l'inscription dans les schémas directeurs à long terme

A cette étape de hiérarchisation des réseaux de transport, la définition des niveaux de service à appliquer à tel ou tel axe, et les priorités d'action qui en découlent, constituent un enjeu majeur de débat politique et de concertation au niveau national et régional afin d'explicitier les grandes orientations et les stratégies des Etats.

C'est déjà là le signal d'un engagement dans un processus d'acceptation sociale.

Etape 2: les études d'opportunité des opérations

Dans les phases le plus à l'amont des processus décisionnels spécifiques aux opérations identifiées sur un axe, et en fonction de l'importance de ces opérations, (des types de routes et des seuils financiers peuvent être précisés), des débats publics peuvent porter sur leur opportunité, leurs caractéristiques principales, leurs conditions d'insertion dans l'environnement et leur contribution à l'aménagement du territoire. Des contraintes budgétaires, socio-économiques et environnementales sont mises en relief à cette occasion. Ces débats concernent alors le plus souvent les élus et les diverses administrations concernées.

Etape 3: les études de définition

Elles sont nécessaires au choix d'une solution parmi plusieurs options possibles de fuseau de tracé et à la démonstration de la faisabilité et de l'utilité publique.

Les différentes étapes de ces études, et les procédures de validation et de concertation correspondantes, constituent un enjeu majeur d'acceptation sociale.

Au début de la phase de définition du projet, il est souhaitable de bien se mettre d'accord sur les problèmes, les besoins et les fonctions attendues avant de se lancer dans la recherche de solutions. Des méthodes telles que l'analyse de la valeur peuvent être utilement employées à ce stade.

A la fin de la phase de définition du projet, un public élargi fera l'objet d'une concertation sur le choix de la variante de solution (en général un fuseau de tracé plus ou moins large pour les infrastructures linéaires).

Dans certains pays l'administration soumettra cette variante à une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du projet ou à la décision de faire.

Et c'est généralement à cette étape du processus, avant les phases de conception, que la plupart des pays interrogés inscrivent une étape d'approbation administrative.

Etape 4: les études de conception

Elles sont souvent organisées en 2 phases :

- *l'avant-projet*, dont l'objectif est la précision du tracé et des caractéristiques du projet en prenant en compte la décision du maître d'ouvrage. Il est souvent nécessaire et utile à ce stade d'associer le public pour des ajustements pouvant conduire à une meilleure

intégration du projet dans l'environnement sans remettre en cause son économie générale,

- *le projet détaillé*, qui vise essentiellement à aboutir au projet d'exécution ; à ce stade, les possibilités de modifications laissées aux maîtres d'œuvre sont encore plus réduites. En revanche, les choix de matériaux ou d'équipement peuvent être influencés par des critères importants d'acceptation des projets routiers, à savoir: la sécurité, la lisibilité et la réduction du coût d'entretien.

3. DIFFICULTES INHERENTES AU DEBAT PUBLIC ET SOLUTIONS POSSIBLES

3.1. Difficultés liées à l'acceptation des élus

Au niveau national, la principale difficulté est de faire inscrire au plan et aux budgets les projets d'investissements routiers quand d'autres priorités d'investissement peuvent être mises en avant.

Au niveau régional ou local, il s'agit de répondre aux attentes des élus en prenant en compte l'ensemble de leurs projets d'aménagement, plans et programmes et leurs logiques d'actions locales en termes d'économie, de sécurité, de santé et d'éducation.

Il s'agit bien ici de justifier les besoins d'une mobilité durable. La nécessité de répondre à ces besoins par de nouveaux projets routiers peut s'affirmer dans des pays en voie de développement ou dans des pays en transition. Mais il n'en va pas de même dans les pays dont les réseaux de transport routier ont déjà atteint un bon niveau d'extension et où d'autres priorités budgétaires peuvent être mises en avant.

3.2. Difficultés liées à l'acceptation du public

Celles-ci interpellent un public plus large que celui des seuls décideurs politiques. Les difficultés sont liées aux procédures et quelque fois d'ordre socioculturel.

Les procédures sont souvent fort longues, et souvent opaques ; le public y perd quelques fois la trace des décisions et il a souvent le sentiment de n' être associé que beaucoup trop tard ; d'où la nécessité d'intensifier le dialogue au début du processus et d'instaurer des débats d'opportunité le plus en amont possible.

L'empreinte socioculturelle des réactions du public est souvent un facteur d'incompréhension. L'intérêt général n'est pas toujours évident à faire admettre. Les citoyens, au travers de différentes représentations, savent donner un écho dynamique, quelque fois étayé par des contre-expertises, à leurs intérêts particuliers. Le public se donne ainsi parfois les moyens de discuter d'égal à égal, sur un plan technique ou juridique, avec l'administration.

Il ne faut pas perdre de vue qu'il existe aussi, dans certains pays, des problèmes multiculturels associés à des problèmes de langage, lesquels ne favorisent pas la compréhension des projets des administrations, *a fortiori* quand ces projets sont présentés dans un langage par trop technique.

D'où la nécessité d'avoir un véritable projet de communication autour du projet technique.

3.3. Difficultés liées à la qualité du projet

Celles-ci interpellent plus directement les administrations routières. Elles doivent se donner les moyens, en termes d'organisation et de compétences, pour garantir *a priori* et vérifier *a posteriori* que le projet répond à des critères de qualité.

Ces critères concernent:

- le processus de conception/réalisation: qualité de la concertation et du débat public, maîtrise technique, administrative, réglementaire et financière, respect des délais, des coûts d'objectif et des estimations,
- l'aménagement proprement dit: fiabilité et justification fonctionnelles de la solution, aptitude au service et respect des règles de l'art, sécurité, lisibilité, facilité et coûts d'entretien et d'exploitation, prise en compte des préoccupations d'environnement et de développement durable, mesures compensatoires et économie du projet.

4. ORGANISATION ET COMPETENCES A METTRE EN OEUVRE

Pour améliorer l'acceptation sociale des projets routiers, il convient notamment de rendre plus clair aux yeux du public les lieux et les étapes de décision, de lui permettre d'identifier les vrais décideurs, au premier rang desquels les élus et les maîtres d'ouvrage. Ces derniers doivent jouer pleinement leur rôle. A cet égard, les délégations du pouvoir central aux maîtres d'ouvrage locaux qui connaissent bien leur territoire jouent favorablement dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins des usagers et donc dans le sens d'une meilleure acceptation sociale des projets.

Ces délégations de pouvoir sont nécessaires pour le bon exercice des fonctions de maîtrise d'ouvrage des projets routiers. Les maîtres d'ouvrage locaux ont un rôle fondamental dans la construction de la qualité du projet, c'est-à-dire dans l'adaptation des réponses aux justes besoins des usagers. Mais pour cela, ils doivent investir dans la prospective et les études amont, mettre en œuvre des procédures de concertation leur permettant d'instaurer une véritable démocratie de proximité ; et bien sûr traduire les besoins des usagers en commandes claires vis à vis des différents maîtres d'œuvre, bureaux d'études ou entreprises.

En termes de compétences, le rapport du groupe de travail fait ressortir un besoin de renforcement de celles des maîtrises d'ouvrage.

S'agissant des équipes de projet, il importe qu'elles soient bien coordonnées et pluridisciplinaires, et qu'elles restent impliquées dans le projet du début à la fin. Il est aussi important qu'un responsable d'opération, représentant de la maîtrise d'ouvrage porte le projet et soit capable de communiquer sur celui-ci tout en assurant la maîtrise technique et celle des délais et des coûts.

La communication pourra être facilitée par le recours à des techniques modernes, par exemple le recours à des maquettes virtuelles et à des simulations qui permettront de visualiser le projet à terme, les dossiers purement techniques n'étant pas le meilleur moyen de convaincre le public.

5. RECOMMANDATIONS GENERALES

1. Il convient d'institutionnaliser le débat public tout au long de la vie d'un projet, soit au travers de la législation et de la réglementation, soit au travers de bonnes pratiques inspirées des critères fondamentaux de gestion de la qualité.

2. Les citoyens des différents pays disent souvent n'être consultés que trop tard, lorsqu'il est difficile de revenir sur les décisions prises. Une réponse à apporter à cette préoccupation est d'intensifier le dialogue en début de procédure ou d'instaurer des débats, en amont des études, sur le principe et les grandes fonctionnalités de la liaison à construire.

3. La définition des niveaux de service à appliquer aux réseaux de transport et les priorités d'action qui en découlent constituent un enjeu majeur de débat politique et de concertation au niveau national et régional afin d'explicitier les grandes orientations et les stratégies des Etats.

4. Pour créer les conditions de l'acceptation sociale, les maîtres d'ouvrage doivent jouer pleinement leur rôle au niveau national et local: identifier et valoriser *a priori* tous les critères de qualité du projet - lesquels d'ailleurs pourront faciliter une évaluation *a posteriori* –, veiller à la mise en œuvre de la qualité du point de vue du processus d'élaboration du projet et des résultats à atteindre, et pouvoir *in fine* formuler une commande claire et fiable aux maîtres d'œuvre puis aux entreprises, dans un cadre technique et juridique parfaitement maîtrisé.

5. L'approbation administrative peut être l'occasion pour les maîtres d'ouvrage de prendre des engagements de réduction des impacts du projet sur l'environnement, ces engagements étant de nature, à condition d'être tenus, à faciliter l'acceptation sociale des projets.

6. Il est important que les citoyens soient capables de localiser les lieux de décision et d'identifier les décideurs, qu'ils connaissent les moments clefs des différentes étapes du projet où les décisions importantes vont être prises et à quel niveau se situe leur intervention par rapport à ces décisions.

7. Les attentes des usagers ne se limitent pas à la mobilité. Les administrations routières ont intérêt à se donner les moyens d'évaluer en permanence les types de besoins par la mise en place de véritables services commerciaux, ces derniers étant chargés, par un dialogue permanent avec les usagers, de définir leurs attentes, d'en prévoir les évolutions, de suivre la réalisation des réponses apportées aux usagers, et de mesurer leur satisfaction.

8. L'utilisation des nombreux outils de visualisation peut faciliter la communication sur le projet.

REFERENCES

AIPCR Méthode pour obtenir la participation du public (2000).

AIPCR La qualité de service des routes; Evaluation, perception et comportement induit des usagers (1999).

AIPCR Sensibilité des usagers Rapport introductif XXI^{ème} congrès mondial de la route Kuala Lumpur (1999).

Soudou DIAGNE /Sénégal Acceptation sociale des projets d'infrastructures de transport routier - Enjeux et réalités – Le cas des pays en développement /Séminaire international sur la route et le transport intégré (SALY 2003).

Vuillemin Gérard/France, Monette Claude /Belgique, Sillan Seppo /USA, comité C4 L'acceptation sociale des projets d'infrastructures routières (AIPCR 2003: à *paraître*).